



UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS(Habitat)
CENTRE DES NATIONS UNIES POUR LES ETABLISSEMENTS HUMAINS
CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS



Programma Ciudades mas Seguras

Documento de referencia

PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD

Para Franz Vanderschueren,
Coordinator,
Programa Ciudades mas Seguras,
CNUAH (Habitat)



CONTACTOS

Ciudades mas Seguras: CNUAH
(Habitat), P.O. Box 67553, Nairobi,
Kenya
Tel: +254-2-623208/3500
Fax: +254-2-624265
E-mail: Safer.Cities@unchs.org

CRECIMIENTO MUNDIAL DE LA CRIMINALIDAD URBANA

El crecimiento de la delincuencia urbana en muchas de las grandes ciudades del mundo durante los últimos 20 años ha llegado a constituir un problema serio.

En los países del Norte, en los centros urbanos de más de 100.000 habitantes la criminalidad, en particular la pequeña delincuencia, ha crecido en entre el 3 y el 5% anual durante los años 70 a 90. A partir de los años 90, debido a políticas de prevención y de refuerzo de aplicación de la ley, la tasa de criminalidad urbana ha empezado a estabilizarse con excepción de la criminalidad de los jóvenes (12-25 años) y en particular la de los menores (12-18 años). Esta criminalidad se ha vuelto siempre más violenta y la edad de ingreso en la actividad delictual ha disminuido de 15 a 12 años.

En los países del Sur, a partir de los años 80, la criminalidad ha crecido y continua a aumentar hoy en día, mientras la violencia de los jóvenes crece de manera exponencial. Fenómenos como los niños de la calle, el abandono escolar y el analfabetismo, la exclusión social masiva, el impacto de las guerras civiles y el comercio ilegal de armas ligeras han acentuado este proceso.

Este aumento de la criminalidad se desarrolla en un contexto caracterizado por una parte por el crecimiento del tráfico y del abuso de drogas. Por otra parte coexiste con la globalización de la criminalidad organizada que contribuye a inestabilizar regímenes políticos, a incrementar los efectos de crisis económicas, como en Asia o en México en la década de los 90, y que incorpora algunos jóvenes delincuentes como mano de obra poco costosa.

LAS CAUSAS DEL CRECIMIENTO DE LA DELINCUENCIA URBANA

Las causas de la delincuencia son múltiples. Las investigaciones han mostrado que no existe una causa única sino una serie de causas interrelacionadas. Se pueden agrupar tres principales categorías de causas: las sociales, las institucionales y las que se refieren al entorno urbano y físico.

Las situaciones de exclusión social debidas a la cesantía o a la marginalización prolongada, al abandono escolar o al analfabetismo y a las modificaciones estructurales de la familia, parecen ser factores que se encuentran frecuentemente entre las **causas sociales** de la delincuencia. Ninguno de estos factores constituye por sí solo una explicación satisfactoria.

Cuando se habla de las carencias de la familia como factor causal de comportamientos antisociales se refiere a la primera fuente de socialización y no se entiende principalmente la ausencia de autoridad paternal, que sería una explicación simplificadora. Se alude al proceso de evolución de la familia en las ultimas décadas y las dificultades de ajuste a esta evolución.

En efecto, el modelo único de familia se ha ido diversificando desde hace medio siglo pasando de unidad económica patriarcal con fuerte intromisión de la familia extendida, a un núcleo (la pareja) basado sobre una relación emocional separando a menudo sexualidad y reproducción. De ahí la multiplicidad de formas de relaciones “familiares”: matrimonio clásico, familia monoparental, familia sin vínculo jurídico, familia de padres divorciados o separados, pareja homosexual. La tarea de educadores varía en función de los modelos adoptados. Por otra parte los núcleos familiares enfrentan escenarios variados condicionados por el mercado de trabajo, los cambios sociales rápidos y las exigencias de educación de los hijos. Muchas familias o parejas de educadores no están preparadas para enfrentar estos cambios.

La violencia intrafamiliar es también una causa de la violencia de la calle.

El cambio dentro de los controles sociales de vecindad en particular la ruptura del vínculo social en los barrios, constituye también un factor causal.

Contrariamente a la creencia difusa, la pobreza no constituye una causa directa de la delincuencia.

Entre las **causas institucionales**, la principal es la inadecuación del sistema de justicia penal (policía, justicia y cárceles) a la delincuencia urbana y a su crecimiento.

En efecto desde los años 60, las policías del mundo han privilegiado la lucha contra la grande criminalidad (homicidio, grandes robos) y el orden público y han adoptado tecnología y enfoques ligados a estos objetivos. En muchos países, por ejemplo, se ha abandonado la patrulla a pie o en bicicleta en barrios por el patrullaje motorizado sin objetivo preciso. El privilegiar la lucha contra la grande criminalidad ha provocado el alejamiento de la policía de los ciudadanos y la pérdida de confianza de la población.

Con respecto a la justicia, ella no está equipada para enfrentar el aumento del conjunto de pequeños delitos que entorpece la calidad de vida y genera la percepción de inseguridad. La justicia es lenta, inadaptada a la resolución de conflictos urbanos, sobrecargada y arcaica en su modo de trabajo, sus procedimientos y su lenguaje son inaccesibles a la mayoría. A menudo es considerada como demasiado tolerante por las fuerzas policiales y la opinión pública. Los casos que elucida la justicia son muy pocos y representan en general menos del 10% de los delitos urbanos (grande y pequeña delincuencia sumada).

Por otra parte las sanciones que impone son poco adecuadas a la pequeña delincuencia porque las cárceles y las multas no constituyen instrumentos de rehabilitación y no pertenecen a la justicia restaurativa. Por otra parte la ineficiencia de la justicia y la impunidad frente a delitos como el lavado de dinero, el crimen organizado, la participación a actividades mafiosas, la corrupción, la violación de derechos humanos constituyen factores que favorecen los comportamientos delictuales y la percepción de impunidad.

Las cárceles, considerando las raras excepciones de cárceles modernas y experimentales, constituyen una escuela en materia de perfeccionamiento técnico y de construcción de redes para delincuentes. Además, la circulación de drogas en las cárceles y la promiscuidad agravan la delincuencia.

Entre las **causas ligadas al entorno**, señalamos la urbanización incontrolada, la carencia de servicios urbanos, la ausencia del concepto de seguridad en las políticas urbanas, el

surgimiento masivo de espacios semi-públicos (“mall”, estaciones etc.), la promiscuidad y la ilegalidad de barrios transformados en zonas bajo el control de pequeñas mafias locales. Finalmente la libertad de portar armas o el tráfico de armas ligeras que surge como consecuencia de guerras civiles o de conflictos en países limítrofes acrecientan los niveles y la gravedad de la delincuencia.

La complejidad y la interrelación de las causas hacen que, en términos operacionales, se prefiera analizar la **génesis de la delincuencia a escala local** para mejor enfrentarla y erradicar sus causas.

CONSECUENCIAS DEL CRECIMIENTO DE LA CRIMINALIDAD URBANA.

La primera consecuencia es el desarrollo de una **percepción de inseguridad generalizada**. Esta percepción cristaliza el conjunto de miedos de la población (inseguridad frente al empleo, a la salud, al porvenir de los hijos, a la violencia intrafamiliar, al riesgo de empobrecimiento etc.) Esta percepción deriva de una impresión de abandono, de impotencia y de incomprensión frente a crímenes impactantes o frente a la multiplicación de pequeños actos de delincuencia o de vandalismo. Esta percepción en razón de su carácter emocional conlleva a una amplificación de los hechos, a campañas de rumores confundidas con informaciones y a conflictos sociales. Puede llevar a un clima que pone en tela de juicio los fundamentos democráticos.

Esta percepción lleva al abandono y al consecuente deterioro de los barrios, a la “arquitectura del miedo”, a la estigmatización de barrios, al retraimiento de las inversiones en ciudades consideradas “peligrosas”, a las manifestaciones de justicia espontánea llevando a linchamientos, pero también más positivamente al surgimiento de nuevas prácticas urbanas de protección comunitaria.

La segunda consecuencia es el **impacto de la inseguridad en los sectores pobres**. Si bien todos los grupos sociales se ven afectados por la inseguridad, las investigaciones muestran que la violencia urbana daña mayormente a los sectores pobres porque tienen pocos medios para defenderse de ella, y sobre todo porque la inseguridad quiebra su capital social e impide su movilidad en particular la de los jóvenes.

La tercera consecuencia es el **aumento de los costos de la seguridad** que alcanzan 5-6% del PIB en los países del Norte y 8-10% en los del Sur.

La cuarta consecuencia es el **desarrollo masivo de las empresas privadas de seguridad**. Estas han alcanzado un crecimiento anual durante los últimos años del siglo XX de 30% en los países del Sur y de 8% en los del Norte. En muchos países, el número de agentes de seguridad supera al de los policías. En varios casos es el estado mismo que favorece, a través de contratos, su desarrollo como en EEUU y China. Sin embargo, muchos países que inicialmente han practicado el *laissez-faire* frente a este desarrollo espectacular, hoy tienden a legislar para evitar abusos y corrupción. Una de las consecuencias de este crecimiento es el problema de las relaciones entre policía y sector privado de la seguridad tanto en términos de responsabilidad como de reclutamiento. En muchos casos, los agentes privados provienen de los servicios de policía o de las FFAA. Por otra parte uno de los principales problemas es definir hasta donde privatizar la seguridad: ¿por ejemplo, aceptar o no cárceles privadas? Muchos tienden a aceptar la

seguridad privada en razón de sus costos mas que por razones políticas. Creen que los costos de la seguridad privada son menores sin que ninguna estadística haya mostrado que la seguridad privada provoque una disminución de la tasa de criminalidad urbana. En algunos casos es más bien el contrario que se produce. En efecto en países como Colombia, EEUU o Africa del Sur en los cuales predomina la seguridad privada, el aumento de la criminalidad ha sido evidente y la población carcelaria continua creciendo. Lo que es evidente es que la seguridad privada no es accesible a todos: en la Unión Europea es financieramente accesible al 5% de la población. Tampoco es imputable frente a la sociedad. Las empresas privadas de seguridad actúan también en función de la rentabilidad, lo que significa por ejemplo que más prisioneros tienen en sus cárceles, más beneficios generan.

Por otra parte se verifica hoy en día una tendencia a la transnacionalización de las sociedades privadas de seguridad y a la extensión de su campo de actividades: al espionaje industrial, a la protección de sistemas políticos corruptos y aun en ciertos casos, como en Africa, a actuar como mercenarios.

La quinta consecuencia son los **ensayos de respuesta pública a esta nueva situación** de criminalidad creciente caracterizados por dos tendencias globales. Por una parte las tentativas de gobiernos por reforzar la seguridad a través del uso de la sola represión, es decir, a través del aumento de los efectivos policiales, del aumento de las penas de prisión y de la aplicación de teorías represivas como aquella del “cero grado de tolerancia” o del toque de queda para menores o de la disminución de la edad de responsabilidad penal para los jóvenes. La segunda tendencia es aquella que privilegia la prevención al mismo tiempo que la represión. Dos enfoques han emergidos. El primero centraliza la lucha contra la seguridad y hace de los policías los principales actores en esta materia. La segunda tiende a descentralizar esta lucha delegando esta función sea a las autoridades locales sea a instituciones de la sociedad civil. O a los dos. Esta opción es naturalmente más fácil de aplicar en países como EEUU o Canadá donde, por ley, la policía depende de las alcaldías. En efecto, a menudo la opción entre los dos enfoques genera conflictos entre gobiernos centrales y gobiernos locales en detrimento de la eficiencia. Hay que añadir que en ambos enfoques, las acciones de prevención van acompañadas de reformas de la policía.

Varios gobiernos adoptan según el tipo de delincuencia uno u otra tendencia. Por ejemplo en EEUU el gobierno tiende a adoptar una mayor represión para enfrentar la pequeña delincuencia común o la de los jóvenes pero desarrolla más bien una política de prevención en su lucha contra el abuso de droga. También en las ciudades de EEUU se verifican políticas contradictorias: algunas ciudades han implementado con éxito políticas de prevención mientras otras se limitan a la sola represión.

La tendencia que privilegia la represión tiene la ventaja de tener efectos inmediatos que satisfacen la demanda de la opinión pública y las necesidades de eficiencia de autoridades políticas. En efecto, los electores piden más efectivos policiales, mas represión y creen ingenuamente que el crecimiento de la población carcelaria constituye una neutralización de los delincuentes. Sin embargo se sabe que a largo plazo el costo de una política exclusiva de represión es mucho más alto que el de prevención y que los efectos de la represión son de corto plazo solamente.

La tendencia que combina prevención y represión se enfrenta a mayores dificultades. La primera es la resistencia de los gobiernos a invertir en esta materia. Otro obstáculo mayor deriva del cuadro institucional que no permite implementar al nivel de la ciudad acciones preventivas que vayan más allá de una acción de ONG. No pocas ciudades que han iniciado políticas de prevención se ven enfrentadas a la carencia de medios legales y financieros para hacerlo.

LA INTERVENCIÓN DEMOCRÁTICA EN MATERIA DE SEGURIDAD URBANA

Principios básicos

En un cuadro democrático, la lucha contra la criminalidad y sus causas se basa sobre tres principios: la aplicación de la ley para todos, la solidaridad y la prevención.

La **aplicación de la ley** significa que la represión es necesaria y es ejercida por el estado. Este lo realiza a través de la fuerza pública y del sistema de justicia criminal (policía, justicia y cárceles). Entre las leyes a hacer respetar, no hay solo la constitución y las leyes aprobadas por el parlamento sino también el conjunto de decretos y reglamentos que las municipalidades o las autoridades de entidades sectoriales imponen. Si se considera el conjunto de instituciones encargadas de hacer respetar las leyes, los decretos o los reglamentos, hay en las ciudades 20 o 30 autoridades diferentes. Por ejemplo para el comercio o los restaurantes, se tendrán no solo la policía y la justicia sino también la inspección del trabajo, el fisco, los bomberos, la salud pública etc. Estas instituciones tienen un poder de aplicación de la ley y por ende de represión. Este rol no constituye por lo tanto el monopolio del Estado central sino de un conjunto de instituciones descentralizadas o sectoriales. Las discusiones sobre el antagonismo entre represión y prevención durante los años 70-80 han llevado en la actualidad a considerar ambos aspectos como complementarios. Eliminar la represión sería ilusión porque todas las sociedades organizadas tienen reglas que hacer respetar y sanciones que imponer: un club de fútbol, un partido político, una asociación de empresarios, una congregación religiosa ejercen la represión, cuando es necesario. Toda institución que renuncia a ella cae en la anarquía o pone en tela de juicio su subsistencia.

La **solidaridad** implica que ningún ciudadano, grupos de personas o barrios pueden ser criminalizados o estigmatizados por el conjunto de la sociedad. Esta situación de estigmatización es, sin embargo, muy frecuente. Las personas que han sido condenadas o sospechadas son a menudo estigmatizadas de por vida por sus conciudadanos. Además, barrios enteros son identificados como zonas de predominio de la ilegalidad y sus habitantes considerados como criminales por lo menos potenciales. Esto significa que todo individuo proveniente de estas zonas tendrá dificultad para conseguir trabajo. La estigmatización de inmigrantes, de personas de color, de jóvenes ex-drogadictos es frecuente en muchos países y rompe los lazos de solidaridad necesarios para una convivencia armónica entre sus componentes.

La solidaridad exige también la asistencia a las personas o grupos que han sido víctimas de la violencia.

La **prevención de la criminalidad** constituye el tercer pilar de toda lucha democrática contra la criminalidad y sus causas. La prevención consiste a evitar la criminalidad luchando no solo contra las manifestaciones de estas pero sobre todo focalizando sus causas. La mejor manera de hacer respetar normas o reglas, es crear las condiciones que permiten eliminar las faltas, sea erradicando las causas de estas, sea creando un control social eficaz sea educando o reeducando.

En efecto, a parte las medidas llamadas de prevención “situacional”, el conjunto de medidas que pertenecen al ámbito de la educación o reeducación o lo que se ha llamado la prevención social, tienen un impacto a cinco o diez años plazo.

Alcances de la prevención

Globalmente la prevención tiene un doble objetivo: por una parte evitar los factores que favorecen la criminalidad y por otra parte enraizar en la población el reflejo preventivo. Este último aspecto no significa tanto generar reflejos de defensa por parte de la población (construir rejas, instalar alarmas etc.) sino acostumbrar a una población a buscar las causas y las soluciones frente a un fenómeno de delincuencia que la afecta. Este logro requiere varios años y a menudo una generación.

Las dificultades específicas de la prevención de la criminalidad surgen de dos factores: la complejidad de las medidas a tomar porque el conjunto de delitos urbanos es amplio y los factores que los originan múltiples. El campo de la prevención frente a comportamientos antisociales multifacéticos es vasto. En efecto es difícil llevar adelante la prevención frente a todas las manifestaciones antisociales. Se requieren diagnósticos locales de prevención que focalizan las génesis locales de estos comportamientos como sus manifestaciones. Enfrentar la violencia urbana significa construir una ingeniería social y un arsenal de prácticas apuntando a las causas como a las manifestaciones de la delincuencia. Hay también que inventar y experimentar soluciones locales que no son necesariamente universales. Las buenas prácticas son útiles pero no siempre replicables. Además los tiempos para que estas medidas tengan efecto son largos.

Entre los argumentos a favor de la prevención señalamos:

- La promoción de la solidaridad, de la participación ciudadana y de las prácticas de buena administración y gobernabilidad. La prevención bien aplicada fortalece las instituciones democráticas.
- La posibilidad de movilizar coaliciones locales de los principales actores comunales.
- Los beneficios económicos de la prevención derivados de la aplicación de medidas de prevención del delito comparados a las medidas tradicionales de represión y de encarcelamiento. Los análisis realizados muestran en el largo plazo un beneficio de 1 a 6.
- La posibilidad de un mejor diseño urbano que incorpore la seguridad (espacios públicos, recreo, transporte, infraestructuras).
- El apoyo a los niños, jóvenes y familias vulnerables.
- El fomento a la responsabilidad y la creación de conciencia de la comunidad.

- La prestación de servicios de proximidad especialmente de policía y justicia.
- La reinserción social de delincuentes.
- La asistencia a las víctimas de la violencia.

Existen diversos tipos de prevención.

Para simplificar, distinguiremos cuatro tipos de prevención.

En primer lugar, la **prevención “situacional”** que consiste en modificar el entorno para eliminar las condiciones que facilitan la delincuencia. Por ejemplo: iluminar zonas, mejorar infraestructuras, poner cámaras de TV en zonas de espacios públicos o semi-públicos, crear o recuperar espacios públicos, modificar espacios en los cuales hay exceso de comercios informales que facilitan oportunidades de delincuencia, adecuar las protecciones en estadios de fútbol, prohibir el porte de armas, limitar el consumo de bebidas alcohólicas etc.

Por otra parte, se considera formas de **prevención social** al conjunto de programas a carácter social que apuntan a los grupos en riesgo, los ex detenidos, los grupos o barrios estigmatizados, la violencia doméstica o la violencia en las escuelas. Las formas de prevención social no son simplemente programas sociales como por ejemplo aquellos que persiguen la reducción de la pobreza o la creación de empleos. Es necesario que exista un valor agregado, es decir, una búsqueda explícita y focalizada a la reducción de las causas de la violencia urbana y no solo un objetivo de inserción social o de mejoramiento del nivel de vida de la población.

Hay que considerar también formas de prevención como aquellas **acciones que apuntan a disminuir la percepción errónea o exagerada de inseguridad.**

Finalmente otro tipo de prevención es aquella que apunta a la **asistencia a las víctimas de la violencia.**

Las reformas de las policías.

Paralelamente a las iniciativas de prevención y a menudo en apoyo a estas, han surgido muchas propuestas de reforma policial que apuntan a:

- La creación de fuerzas policiales guiadas por estrategias claras, coherentes y estables.
- La imputabilidad policial frente a la sociedad civil y las autoridades locales.
- La búsqueda de resolución de problemas más que la simple respuesta a hechos delictuales casuales.
- El trabajo en estrecha colaboración con las coaliciones locales de seguridad. (la policía comunitaria o “community policing” de los anglosajones)
- La instauración de fuerzas especializadas insertas en la población como los “ilôtiers” franceses, los “Kobans” Japoneses y que apuntan a resolver los problemas de seguridad con la población. Este tipo de iniciativa requiere un cambio cultural entre las fuerzas policiales actualmente más orientadas a la lucha contra los crímenes “importantes”.

- La demilitarización de la formación de los policías.
- El tratamiento de los problemas de la pequeña delincuencia al igual que los hechos de grande delincuencia o del narcotráfico, lo que implica una presencia en todos los barrios mucho más frecuente, un reajuste de prioridades y un enfoque diverso pasando del patrullaje motorizado sin objetivo preciso al patrullaje a pié, a caballo, en bicicleta o motocicleta o a otras formas de inserción.

Justicia y cárceles.

Frente a las carencias de la justicia y a la ineficacia de las políticas costosas de modernización de las cárceles han surgido otras soluciones como:

- Las sanciones alternativas por lo menos para la pequeña delincuencia y las formas de mediación y de conciliación.
- El aprendizaje de la mediación en las escuelas que tiene un efecto de largo plazo Las formas de justicia de proximidad a través de mediaciones o de tribunales de barrios o tribunales especializados en la resolución de pequeños conflictos en forma rápida; constituyen iniciativas exitosas en varios países.
- La asesoría jurídica procurada a sectores modestos
- La reforma de la justicia juvenil que abre otras posibilidades.

EL ENFOQUE COMUNAL DE SEGURIDAD URBANA.

El rol integrador de los gobiernos locales.

Frente a los estados que constituyen instancias demasiado grandes para responder a las necesidades cotidianas de la población y demasiado pequeñas para resistir a la presión de los grandes grupos multinacionales que guían la globalización, las ciudades ofrecen la posibilidad de asegurar a los ciudadanos un control sobre sus propias vidas. En esta perspectiva, los gobiernos locales deberían ser expertos en integración social y cultural. Esto supone que asuman su rol de organizador socioeconómico y de gerente político local en particular en materia de seguridad urbana. En efecto, uno de los instrumentos de la integración social es precisamente la prevención a la criminalidad.

Para poder cumplir este rol, las ciudades requieren condiciones básicas:

- Disponer de un cuadro institucional y de los recursos financieros que permitan ejercer sus funciones en materia de seguridad urbana.
- Asumir un rol de coordinador de los programas de prevención sin delegar completamente este rol al estado central o a la policía o a organismos especializados
- Asegurar la participación organizada de la población.
- Adoptar una política transparente en particular frente a la corrupción

¿Porque descentralizar la política de seguridad urbana?

- Porque permite una prevención de proximidad (la única eficiente de hecho en materia social) que el Estado central o una policía centralizada no pueden realizar.

Es en efecto imposible organizar una acción de coalición (“partnership”) con las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones empresariales locales o los representantes de la policía en el ámbito local desde un estado central. Esto requiere un trabajo de coordinación permanente en terreno.

La noción de proximidad se refiere no solo a la cercanía física dentro de un territorio sino también a la accesibilidad social de un servicio a escala humana.

- En segundo lugar porque permite relacionar la prevención con un proyecto político que expresa un gobierno local legítimo. Un alcalde o un consejo comunal elegidos tienen esta legitimidad y pueden articular su política de seguridad al proyecto político que impulsan. Podrían también coordinarse con las fuerzas locales de policía y fiscalizarlas legítimamente o aun instaurar policías municipales.
- Una municipalidad tiene una dimensión mayor que una ONG o un conjunto de ONGs o de instituciones especializadas como las que se dedican a las diversas tareas de prevención.
- Porque una política de prevención involucra a los diversos departamentos de una municipalidad. En efecto la cultura de la prevención empieza por generarse en el gobierno local: los responsables de los departamentos como vialidad, educación, obras, salud etc. cuando asumen la seguridad urbana como una dimensión transversal incorporada a la definición e implementación de sus políticas.

Las experiencias en varias regiones.

Desde los años 80, muchas ciudades han desarrollado experiencias de prevención comunal. Han sido puestas en evidencia en varios eventos internacionales. En particular las conferencias organizadas por las asociaciones de alcaldes en Barcelona (1987), Montreal (1989), París (1991) y más recientemente Johannesburg (1998) han puesto en evidencia la necesidad de descentralizar la responsabilidad de la lucha contra la violencia urbana a nivel de las ciudades. En 1995 ECOSOC publicó las líneas directrices de una intervención municipal a partir de las recomendaciones de las Naciones Unidas.

Asociaciones como el Foro Europeo para la Seguridad Urbana han sido creadas para intercambiar experiencias difundirlas, mejorar y sintetizar sus resultados. Desde los años 90 varias experiencias, se han desarrolladas en América latina y en Africa. La conferencia de Johannesburg (1998) constituyó un momento de cristalización de estas experiencias en el tercer mundo, en particular en Africa. Algunos gobiernos como el gobierno inglés han institucionalizado este enfoque otorgando a los municipios un rol de líder de una coalición que agrupa a los principales departamentos municipales o estatales y a la policía para definir en conjunto y poner en práctica un plan de seguridad para su ciudad. Este plan de seguridad contempla las acciones de represión como aquellas de prevención que las más importantes. Otros gobiernos europeos han optado por una fórmula de contratos locales de seguridad (Francia, Bélgica) es decir la posibilidad para

una municipalidad de tener acceso a fondos nacionales para implementar un programa de seguridad local bajo la responsabilidad del alcalde y que el municipio define. Otros formulas han sido implementadas.

Tienen en común:

- La existencia de una coalición local bajo el liderazgo de la alcaldía encargada de formular, implementar, evaluar una estrategia local de seguridad.
- La realización de un diagnóstico de la inseguridad apuntado a las manifestaciones pero sobre todo a las causas y génesis locales de la inseguridad y de la percepción de la inseguridad.
- La puesta en practica de una variedad de intervenciones focalizando diversas manifestaciones de la inseguridad.
- La innovación en términos de empleos específicos ligados al campo de la prevención de la criminalidad: por ejemplo los animadores de calles, los mediadores, los consejeros jurídicos o sociales especializados en la gestión de ciertos conflictos, las brigadas auxiliares de policía, los guardianes de lugares públicos adiestrados a la prevención como a la represión etc.

METODOLOGÍA DE UNA INTERVENCIÓN MUNICIPAL.

Esta metodología se basa en las experiencias acumuladas del Foro Europeo para la Seguridad Urbana que reagrupa 200 ciudades de la Unión Europea, Crime Concern de Inglaterra que provee asistencia técnica a municipalidades e instituciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención y el Consejo Nacional de la Prevención del Crimen en EEUU como así mismo las actuales experiencias en Canadá y en varios países africanos realizadas por HABITAT y el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC, Montreal).

Un proceso riguroso

Cualquiera sea la forma que se adopte, implica la constitución de una coalición local ("partnership") que presenta las siguientes características:

- Adopción de enfoques locales puestos en practica por gobiernos locales con el apoyo de los gobiernos centrales y regionales.
- La prevención constituye para esta coalición un instrumento estratégico para la buena gobernabilidad y el refuerzo de la ciudadanía y de los valores comunes.
- La acción preventiva es considerada como más eficaz si es llevada a cabo por una coalición multisectorial que apunta a los factores causales de manera rigurosa y sistemática.

Una coalición alrededor de un líder

- La coalición es liderada por una figura pública sea el alcalde o un consejero comunal.
- La coalición incluye los principales representantes de las asociaciones de habitantes, el sector privado, las escuelas, las Iglesias, las ONGs, las Fundaciones y las instituciones del sector asociativo involucradas y los representantes de la policía y la justicia local. Es importante que en la coalición estén representadas las mujeres y que los jóvenes tengan un espacio en la coalición.

Una coalición con un coordinador responsable técnico.

- La coalición es apoyada por un coordinador técnico que supervisa los trabajos de la coalición, asegura la continuidad y la focalización sobre los objetivos estratégicos. Para cada acción propuesta el coordinador (y eventualmente su equipo) identifica los asociados de la coalición que mejor pueden realizar un programa específico.
- El coordinador es una figura inserta en el gobierno local que articula su actividad con el programa político de la alcaldía o del departamento donde trabaja y que apunta a introducir la seguridad como una dimensión transversal del actuar de los departamentos del municipio.

Un diagnóstico local de la inseguridad.

- El diagnóstico primario de la inseguridad se basa sobre las fuentes oficiales de datos y sobre las informaciones de las asociaciones representativas de la sociedad civil en la comuna. Este diagnóstico pone en evidencia las principales manifestaciones, localizaciones y causas de la inseguridad. Identifica, describe y analiza la génesis local de los comportamientos antisociales y de los riesgos en esta materia.
- Menciona las insuficiencias de este enfoque primario, solo si es necesario, e identifica los temas que deberían ser objeto de un análisis científico sea a través de surveys de victimización o de focus group.
- Analiza la percepción de la inseguridad de los habitantes y sus causas.
- Identifica las prácticas (positivas o negativas) de respuesta a la inseguridad y las evalúa sean estas provenientes de los habitantes, del municipio, del gobierno, de la policía o de una institución de la sociedad civil.
- Identifica las fuerzas policiales de la comuna, el sector privado de la seguridad y evalúa su percepción por la población.
- Menciona los recursos comunales destinados a la seguridad
- Evalúa el grado de coordinación entre los diversos servicios municipales, la policía, las asociaciones interesadas.
- Genera un consenso sobre los resultados del diagnóstico por parte de los miembros de la coalición.
- El coordinador local es responsable de este diagnóstico aunque este implementado con la ayuda de instituciones especializadas. Da cuenta de su avance a los asociados de la coalición y lo discute con ellos.

Una estrategia local de seguridad urbana.

Una vez terminado y aprobado el diagnóstico se inicia la formulación de una estrategia local de seguridad. Las principales características de esta estrategia, que se basa sobre los resultados del diagnóstico son:

- La incorporación de la seguridad como elemento central de las prioridades de los habitantes
- La presentación de los costos, las fuentes de financiamiento, el calendario de actividades y las responsabilidades de todas las acciones a emprender.
- El examen de:
 - las opciones posibles entre las medidas para reducir las oportunidades las ventajas para los delincuentes.
 - las medidas de desarrollo social para apoyar a los grupos de riesgo.
 - las prácticas exitosas, identificadas en la comuna o en situaciones similares, a replicar
 - Los factores de riesgo presentes localmente que causan la delincuencia como abandono escolar, violencia intrafamiliar, drogas, y las medidas concretas factibles de implementar por los asociados de la coalición.
 - Las medidas relacionadas con el entorno local que favorece la delincuencia como la carencia de equipamiento, de lugares de tiempo libre o culturales, de vivienda adecuada, (prevención situacional).
 - Descripción de las grandes líneas de la puesta en práctica de esta estrategia y de los recursos humanos y financieros a movilizar.
 - Las formas de evaluación y su periodicidad.

La estrategia es aprobada por el gobierno local y es comunicada a los asociados y a los habitantes.

Incluye algunas medidas de corto plazo que otorgan mayor credibilidad para la estrategia.

Implementación de la estrategia

Es tarea del coordinador de impulsarla, de movilizar los recursos y de estimular a los asociados de la coalición.

Además de la puesta en práctica del plan estratégico, el coordinador puede impulsar proyectos pilotos para experimentar y afinar acciones que podrán ser progresivamente añadidas en la estrategia. La estrategia va ajustada en función de los resultados, de los recursos y de la evaluación. Durante la puesta en práctica de la estrategia se forman diversas coaliciones locales pequeñas de asociados que trabajan sobre un aspecto de la estrategia. La coalición inicial constituye un instrumento de consenso y de participación pero se consolida en la medida en que pequeños grupos de actores trabajan juntos en un proyecto. Es el rol del coordinador evaluar cuáles miembros de la coalición tienen un rol permanente y quienes intervienen solo en forma esporádica. En particular es importante apreciar y no minimizar el rol de los medios de comunicación en esta tarea. Los programas de radio comunal o de TV o de diarios comunales son importantes medios de difusión.

ALGUNAS POSIBLES AREAS DE PREVENCION COMUNAL

Las intervenciones derivaran del diagnostico y de la estrategia local y no pueden ser prefijadas. Sin embargo es posible señalar, como ejemplos, varias áreas de intervenciones posibles que dependerán del contexto local.

Medidas para reforzar la socialización familiar

- Medidas apuntando a eliminar la violencia intrafamiliar.
- Apoyo a familias monoparentales pobres
- Creación con miembros de la familia de comisiones de apoyo a niños que sufren de situaciones familiares difíciles.

Medidas para reforzar la socialización en las escuelas

- Introducción de formas de mediación de conflictos en las escuelas.
- Campañas de prevención sistemáticas sobre drogas, alcoholismo, porte de armas.
- Visitas y charlas de oficiales de policía en las escuelas para explicar su trabajo y el problema de la delincuencia juvenil vista por carabineros.
- Participación de los padres en la gestión de la escuela e utilización de las escuelas como centros de encuentro para los barrios.

Medidas destinadas a los barrios

- Realización del diagnostico de la inseguridad barrial
- Medidas de dignificación de los barrios estigmatizados
- Lucha activa contra los dealers barriales y sus protectores.
- Involucrar a los dirigentes barriales en la acción con la policía

Medidas a favor de la seguridad de las mujeres

- Realización de “audit de seguridad” por y para mujeres
- Asistencia a víctimas de violencia intrafamiliar
- Asistencia a víctimas de violación
- Inserción de los hombres en las campañas contra la violencia intrafamiliar

Medidas a favor de la socialización de los jóvenes

- Programas específicos de educación dirigidos a jóvenes que han abandonados la escuela o son analfabetas.
- Construcción de infraestructura de deportes y programas masivos de deporte apoyados por monitores y ligados a instituciones del deporte.
- Creación de consejos comunales de jóvenes para tratar sus problemas y en particular la delincuencia de jóvenes.

- Campaña masiva contra el abuso de drogas
- Desarrollo de teatro y actividades culturales para jóvenes
- Visita organizada de cárceles, tribunales y comisarías de policía y reformatorios y discusiones con el personal y los ocupantes.
- Programa de radio/TV/Internet sobre delincuencia de jóvenes por y para jóvenes
- Creación de formas de aprendizaje flexible para el trabajo y de trabajo part-time.
- Creación de brigadas de jóvenes auxiliares de la policía.

Medidas de justicia alternativa

- Creación de sanciones alternativas como trabajo comunitario
- Creación de asesoría jurídica múltiple en barrios populares
- Creación de tribunales vecinales

Medidas para acercar la policía a la población

- Creación de oficiales de policía de proximidad
- Encuentro regular de la policía con las autoridades locales e intercambio de información procesada.
- Diseño de un mapa comunal de la delincuencia cruzada con variables sociales.
- Formas de imputabilidad de la policía frente a la población
- Ajuste de las estructuras administrativas policiales a las estructuras comunales.

Medidas que conciernen la percepción de la inseguridad

- Campaña de información regular, objetiva y en concertación con los medios de comunicación
- Campaña de análisis de las causas de la delincuencia.
- Divulgación de los éxitos en materia de prevención.
- Divulgación de las estructuras de ayuda a las víctimas de la violencia.
- Efectividad de la lucha contra la impunidad en materia de grandes crímenes: corrupción, derechos humanos etc.
- Campaña contra la estigmatización de los grupos sociales, de los barrios etc.